

ÅDNE CAPPELEN
Statistisk sentralbyrå



Inntektspolitikken og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene¹

Inntektspolitikken i Norge utformes innenfor et institusjonelt system som innbefatter andre deler av samfunnet enn hva som er vanlig når man snakker om økonomisk politikk. Etableringen av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (heretter TBU) i 1967 er et eksempel på hvordan myndighetene i samråd med partene lagde en ny institusjon for å forsterke myndighetenes koordinering av den økonomiske politikken.²

HISTORISKE FORUTSETNINGER FOR DAGENS INNTEKTSPOLITISKE INSTITUSJONER

Før 1900 var det bare enkelte håndverksforeninger som hadde fått opprettet tariffavtaler. I løpet av noen få år mellom 1904 og 1907 ble det sluttet flere hundre, se Bjørnson (1990, s. 127). Etableringen av Verkstedsoverenskomsten i 1907 blir sett på som et avgjørende skille i utviklingen av institusjoner for lønnsdannelsen i Norge. Det var den første landsomfattende tariffavtalen i Norge. Avtalen innebar at arbeidsgiverne aksepterte at fagorganisasjoner hadde forhandlingsrett og ga en beskyttelse for tillitsmannsordningen. Arbeidsgiverne fikk styringsretten over

organiseringen av arbeidet, noe som ikke var så vanlig i eldre og mer håndverksmessige produksjonsbedrifter. Denne avtalen er på sett og vis det historiske grunnlaget for dagens «frontfag» i inntektsoppgjørene.

Verkstedsoverenskomsten inneholdt bestemmelser om mekling og voldgift. Disse var dels inspirerte av det danske Septemberforliget fra 1899, men også en første og lite omtalt «hovedavtale» som var inngått mellom LO og N.A.F. allerede i 1902, og som spesifikt omhandlet mekling og voldgift (se Olstad 2010). Overenskomstens landsdekkende karakter og bestemmelser om mekling og voldgift er viktige elementer i det vi normalt omtaler som koordinering av lønnsdannelsen. Arbeidstvistloven fra 1915 etablerte ordningen med Riksmekler og Arbeidsrett i 1916 som gjorde det nødvendig å ha bestemmelser om mekling og voldgift i tariffavtalene. Nergaard (2016) viser hvordan

¹ Forkortet versjon av et foredrag i Statsøkonomisk forening, 15. januar 2018.

² Det finnes mange historiske framstillinger av institusjonelle trekk i det norske arbeidsmarkedet, eksempelvis Bergh (2010). Thomassen og Øksendal (2017) gir en detaljert beskrivelse av bakgrunnen for og den historiske utviklingen av TBU.

framveksten av disse institusjonen også kan ses på som et tidlig eksempel på partenes innflytelse på arbeidslovgivningen. Noe av bakgrunnen for innflytelsen hang sammen med at tariffoverenskomstene i større grad ble landsomfattende. Partene forsøkte i økende grad å koordinere seg innbyrdes for å øke sitt gjennomslag og sine forhandlingsposisjoner. Betydningen av varierende koordinering innad i organisasjonene med derpå følgende økt koordinering, er et gjennomgående trekk i lønnsdannelsen i Norge i over 100 år.

Ordningen med tvungen voldgift ble første gang gitt ved lov i 1916, og varte til 1921. Bakgrunnen for ordningen hang sammen med spesielle forhold knyttet til forsynings-situasjonen under første verdenskrig, men nye lover om voldgift ble brukt også senere på 1920-tallet. Dette har vært en viktig del av inntektspolitikken etter andre verdenskrig.

Etableringen av Hovedavtalen i 1935 var på sett og vis en avslutning på en langvarig prosess med å etablere og legitimere spilleregler for det organiserte arbeidslivet i Norge, men var også et resultat av nyere hendelser. Årene etter første verdenskrig var turbulente både økonomisk og politisk. Det var et ønske om å få til et mer fredelig oppgjør i 1935 etter det bokstavelig talt konfliktfylte oppgjøret i 1931. «Hovedavtalen ble slik en viktig byggestein i utviklingen av det sterke korporative innslaget som kom til å prege norsk politikk i etterkrigstiden,» skriver Bergh (2010, s. 25).

I årene 1945–1952 var den økonomiske politikken i Norge generelt preget av en omfattende bruk av direkte virkemidler inklusive en rekke spesifikke lovreguleringer og forordninger. Det kom en ny lov om tvungen voldgift i 1944 som varte ut 1952, dog med viktige innskrenkninger i lovens virkeområde fra 1949. Staten brukte prissubsidier (som i 1949 utgjorde over en fjerdedel av statsutgiftene) for å unngå at lønnsøkninger skulle følge av et latent etter-spørselspress og gi økt inflasjon og svakere utenriksøkonomi. Da ordningen med voldgift ble opphevet, ble det i desember 1952 vedtatt en lov om at det skulle opprettes en Rikslønnsnemnd. Denne ble imidlertid først oppnevnt i 1956.

I årene 1952 til og med 1961 var det i hovedsak forbunds-vise inntektsoppgjør i Norge. De statlige forsøkene på koordinering overfor partene i arbeidslivet var beskjedne og besto som regel av bruk av prissubsidier for å hindre at det ble utløst krav om kompensatoriske indeksjusteringer av lønningene. Tariffavtalene hadde på denne tiden gjerne

en såkalt indeks klausul som innebar nye forhandlinger dersom konsumprisindeksen oversteg et visst nivå på et bestemt tidspunkt («rød strek»).

Da den økonomiske veksten tok seg opp igjen etter krisen i verdensøkonomien i 1958 og inflasjonen tiltok svakt, ble det på ny interesse for inntektspolitikk i mange land. Det man da la mest vekt på, var å få på plass veiledende retningslinjer eller normer for lønnsveksten knyttet til arbeidsproduktiviteten slik at lønnskostnader per produsert enhet skulle endre seg lite. I Norge foreslo Paulsson-utvalget i 1958 at staten skulle føre direkte forhandlinger med hovedorganisasjonene om nedsettelse av varepriser og lønninger. Hensikten var å unngå at midlertidige prisøkninger utløste krav om lønnsjusteringer slik at en pris- og lønns spiral fikk utvikle seg. Et annet forslag var fortsatt bruk av indirekte virkemidler som avgifter og subsidier. Utvalget foreslo at matvarer skulle ha fritak for omsetningsavgift (utvalgsmedlem Haavelmo foreslo heller bruk av subsidier). Utvalget mente også at reduserte tollsatser kunne brukes for å begrense importert inflasjon og at det burde nedsettes et utredningsutvalg for inntektsoppgjørene oppnevnt i fellesskap av avtalepartene og staten. Det kan være første gangen tanken om et slikt utredningsutvalg ble lansert.

Også i OEEC (senere OECD) drøftet man inntektspolitikken på denne tiden, se OEEC (1961). Her argumenterte man for at lite av inflasjonen etter Koreakrigen kunne føres tilbake til dosering av finans- og pengepolitikken. Ei heller mente man at økende omfang av monopolistisk prissetting kunne være forklaringen siden økonomiene gradvis hadde blitt åpnet mer for internasjonal handel. Derimot mente man at lønnsdannelsen hadde spilt en viktig rolle for prisutviklingen. Det ble anbefalte at man gikk bort fra ordninger med automatiske indeksreguleringer i avtaler og heller gikk over til halvautomatiske slik at det ble utløst nye forhandlinger snarere enn endringer i lønn direkte (slik Norge allerede hadde). Man gikk inn for at myndighetene skulle lage et offentlig organ som fikk i oppgave å lage analyser og være normgiver i konsultasjon med representanter for brede interessegrupper.

I Norge kom professor Stoltz' utredning om prisproble-mene (St.meld. nr. 16 (1962–63)) til å spille en viktig rolle for diskusjonen. Analysen var ikke så ulik den i OEEC (1961). Stoltz påpeker at det grunnleggende problemet for myndighetene er å gripe inn i den organiserte fordelingskampen. Det dreier seg ikke minst om politisk legitimitet og hvilken oppslutning organisasjonene i arbeidslivet har.

Utredningen ble drøftet i nasjonalbudsjettet for 1963, og regjeringen ga i stor grad tilslutning til de synspunktene og vurderingene Stoltz hadde framlagt. Regjeringen konkluderte med at man ikke kom utenom et samarbeid mellom partene, noe som også hadde fått tilslutning i Stortinget gjennom diskusjoner høsten 1962. Dette ledet fram til at regjeringen innkalte til det første møtet i Kontaktutvalget høsten 1962 hvor alle de viktigste partene i inntektsoppgjørene var med, inklusive organisasjonene i landbruket og fiskeriene.

Et interessant trekk ved inntektsdannelsen på 1960-tallet var den samordning av oppgjørene i tid som gradvis utviklet seg. Mens man tidligere hadde snakket om vårfag og høstfag knyttet til når på året ulike grupper gjennomførte sine oppgjør, gikk partene gradvis over til oppgjør på våren. Denne koordineringen var begge parter enige om. Fra LOs side skyldtes nok samordningen et ønske om å kunne ha mer innflytelse på utviklingen i de enkelte forbund, ikke minst når det gjaldt mulighetene for å bedre lavlønnsprofilen i oppgjørene. Utviklingen i retning av høy koordineringsgrad skjedde gradvis, men 1960-tallet er en viktig periode i Norge med økende koordineringsgrad både i tid og mellom næringer. Med mer koordinering hos partene, er det ikke overraskende at regjeringen ønsket økt koordinering av partenes virksomhet i relasjon til makro-økonomiske problemstillinger.

OPPRETTELSEN AV DET TEKNISKE BEREGNINGSUTVALGET FOR INNTEKTSOPPGJØRENE (TBU)

Etter valget i 1965 var det litt uklart for den nye regjeringen hva den skulle gjøre med inflasjonsproblemet, se Aukrust (1987). Løsningen ble som vanlig i Norge - å nedsette et utvalg. I Kontaktutvalget fikk regjeringen mandat til å oppnevne et sakkyndig utvalg som skulle legge fram materiale i forkant av inntektsoppgjørene våren 1966. Et utredningsutvalg bestående av tre frittstående økonomisk sakkyndige ble oppnevnt, Aukrust (SSB), Stoltz (NHH) og Holte (NLH). Opplegget for utvalgets arbeid ble drøftet med sjeføkonomene i LO og N.A.F. På utvalgets første møte deltok også ledende embetsmenn i Finansdepartementet. Slik sett kom gruppen til å likne en del på det som senere skulle bli Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) som ble oppnevnt i 1967. Denne prosessen er inngående behandlet i Thomassen og Øksendal (2017).

Utvalget lagde en modell for pris- og inntektsdannelsen i en liten, åpen økonomi som fikk betegnelsen PRIM. Den

var på mange måter en forenklet versjon av prismodel-len i SSBs store kryssløpsmodell MODIS II. PRIMs bidrag til analysen av inntektsoppgjørene var å klarlegge noen mekanismer som hadde betydning for sammenhengen mellom inntektsoppgjørene for ulike grupper og konsumer, funksjonell inntektsfordeling og næringenes inntekter. For øvrig inneholdt utvalgets første rapport analyser av utviklingen i norsk økonomi som ligner på dagens TBU-rapporter.

Utvalgets analyser ble lagt fram for Kontaktutvalget som ifølge Aukrust (1987) «var høflig interessert, men samtidig så avgjort reservert». Ikke desto mindre fikk det samme utredningsutvalget sommeren 1966 et nytt mandat fra statsministeren som ba utvalget:

- «1. Å fremlegge en oversikt over de årsakssammenhenger som i det siste har gjort gjeldende og fortsatt gjør seg gjeldende bak det norske prispresset.
2. Å utrede hvilke faktorer som vil bli bestemmende for den hjemlige prisutviklingen fram mot neste store inntektsoppgjør og så vidt mulig kvantifisere disse faktorer.»

Fra dette mandatet framgår det tydelig hvor sentral inflasjonen var for regjeringens oppfatning av problemene i norsk økonomi i 1966. Inntektspolitikken var anti-inflasjonspolitikk.

Utvalgets andre rapport fra oktober 1966, var mindre omfattende i sin diskusjon av norsk økonomi og fokuserte i hovedsak på pris- og lønnsmekanismene. Analysen ledet fram til formuleringen av hovedkursteorien hvis sentrale hypotese er at prisveksten på verdensmarkedet er avgjørende for norsk inflasjon. Dette var i og for seg ikke særlig originalt, men det var derimot mekanismene som ga opphav til konklusjonen. Her sto lønnsdannelsen i konkurranseutsatt sektor sentralt sammen med økonomiske og institusjonelle forhold. Ifølge utvalget ville lønna i konkurranseutsatt sektor (K-sektor) på lengre sikt tilpasse seg lønnsomhetsforholdene i K-sektor. Litt forenklet vil for gitt valutakurs lønnsomheten være bestemt av verdensmarkedspriser og produktivitet i K-sektor og dette bestemte hovedkursen for lønningene. Implikasjonen er at lønna tilpasses slik at den funksjonelle inntektsfordelingen i K-sektor (industrien) blir stabil på lang sikt. Lønnsveksten i K-sektor dannet så en norm for lønnsveksten i resten av økonomien. Utvalget pekte også på forhold som kunne føre til avvik fra hovedkursen på kort og mellomlang sikt, for eksempel konjunkturelle forhold. Med kostnadsovervelting i skjermede næringer fikk dermed internasjonale

priser en dobbel effekt: konsumprisene påvirkes direkte via de utenlandske varene vi kjøper og indirekte ved at de er med på å bestemme lønn i hele økonomien. Disse mekanismene står sentralt i diskusjonen om utviklingen i norsk økonomi den dag i dag og har også vært viktig i de tre Holden-utvalgene siden 2000.

Høsten 1967 oppnevnte regjeringen «Det tekniske beregningsvalg for inntektsoppgjørene 1968» med et mandat som var likelydende med det som det første utredningsutvalget fikk. Til forskjell fra utredningsutvalgene fikk det nye utvalget en sammensetning som speilet sammensetningen av regjeringens Kontaktutvalg, men fortsatt med Aukrust som nøytral og sakkyndig leder av utvalget. Dermed kom de sentrale partene i inntektsoppgjørene inn i beregningsutvalget. Siden 1969 er utvalget gjenoppnevnt hvert fjerde år. TBU-historien beskrives i Thomassen og Øksendals (2017) bok «Modellbyggere».

Ringstad (2018) påpeker tvetydigheten i begrepet «modell» bygger i sin bokomtale av Thomassen og Øksendal (2017). For det første lagde utredningsutvalget en modell slik vi økonomer gjerne bruker begrepet. Hvis modellen i rimelig grad gjenspeilte sentrale mekanismer i lønns- og prisdannelsen på 1960-tallet, var modellen «i data» før TBU ble etablert. Hvis ikke ville det ikke være mulig å oppdage modellen basert på norske observasjoner (som stort sett var NR-data på 1950- og 1960-tallet). Dette kan vi kalle det positive modellbegrepet. Men begrepet modell brukes også i en normativ betydning; Partene skal oppføre seg og nærmest reprodusere modellens beskrivelse av norsk økonomi og arbeidsliv (modell som «rollemodell»). For meg ser det ut til at vi gradvis har kommet til mest å tenke på den normative delen av modellbegrepet. Vi snakker om den norske (eller nordiske) modellen mer som et politikkregime som har egenskaper mange omtaler i positive orde-lag og som andre kan lære av eller endog kopiere.

Frontfagsmodellen beskriver hva som skjer i tid ved forhandlinger i hovedoppgjørene i Norge i dag. Med historisk bakgrunn i Verkstedsoverenskomsten fra 1907 er det i dag industrio-verenskomsten for arbeidere i LO-NHO området som faktisk forhandler først. Når forhandlingsresultatet her er klart, lager NHO i samråd med LO et anslag for den normen som oppgjørene i resten av økonomien («følgefagene») skal forholde seg til i alle forhandlingene som starter etter at partene i frontfaget er enige om en avtale. Partene er opptatte av å følge normen og når noen avviker fra den systematisk representerer det enten et forklaringsproblem for partene (strukturelle endringer i et område

kan føre til avvik fra normen) eller behov for tiltak for at man skal sikre at normen blir fulgt, jfr. alle beslutningene om tvungen lønnsnemnd som er brukt opp gjennom årene. Det er heller ingen tvil om at partene har intensjoner om å oppføre seg i tråd med frontfagsmodellen. Hvorvidt dette faktisk også kjennetegner resultatet slik at økonometrikere kan modellere lønnsdannelsen og «finne igjen modellen», er et empirisk spørsmål. Så langt gjør vi det og det er et samsvar mellom partenes selvforståelse og den økonomiske modellen.

Koordineringen av lønnsdannelsen medfører således en samordning mellom ulike parter, men det krever også en betydelig grad av intern koordinering innen organisasjonene. Svært få arbeidstakere i Norge får sin lønn direkte bestemt gjennom sentrale lønnsoppgjør. Når man kan konstatere svært parallell lønnsvekst mellom forhandlingsområder skyldes det i det minste delvis at partene følger opp. For NHOs del understrekes dette for eksempel av Negård (2016).

KOMBINERTE INNTEKTSOPPGJØR – KLEPPE-PAKKENE

Tendensen i retning av økt koordinering av inntektsoppgjørene fortsatte på 1970-tallet, og nå får vi et eksempel på hva som skulle bli et mislykket forsøk på økt koordinering. Skånland-utvalget (NOU 1973:36), som omhandlet prisproblemer på bakgrunn av den økte inflasjonen på begynnelsen av 1970-tallet, fører seg inn i tradisjonen fra 1960-tallet med bred deltakelse fra arbeidsliv, politikk, embetsverk og fagpersoner. Utvalget foreslo at Kontaktutvalget skulle erstattes av «Rådet for pris- og inntektspolitikk» med bred representasjon fra parter i nærings- og arbeidsliv. Her skulle regjeringen legge fram finanspolitikken til drøfting, og deretter måtte nasjonalbudsjettene baseres på de retningslinjene man eventuelt kom fram til i rådet. Det skulle være frie lønnsforhandlinger, men innenfor de retningslinjer som rådet kom fram til. Forslaget fra utvalget, som partene støttet, var altså meget ambisiøst, og ville hvis det var blitt gjennomført, også ha endret Stortingets rolle. Forslaget ble imidlertid ikke gjennomført. En viktig grunn var at det utviklet seg en sterk motstand i LO mot begrensninger i den lokale handlefriheten i tariffspørsmål.

De kombinerte oppgjørene («Kleppe-pakkene») midt på 1970-tallet ble likevel inspirert av forslagene fra Skånland-utvalget. Oppgjørene innebar omfattende bruk av prisreguleringer, subsidier og skatte- og trygdepolitikk knyttet

til inntektsutviklingen og tariffoppgjørene. Når oppgjørene var i havn, ofte med betydelige uttellingene over statsbudsjettet, var det i praksis umulig for Stortinget å endre på politikken. Derfor kom oppgjørene til å fungere som et diktat overfor de folkevalgte.

Erfaringene med de kombinerte oppgjørene er i ettertid oppsummert som ikke så gode. Politikken ble lagt om fra desember 1977 til innføring av full lønns- og prisstopp i september 1978, og den varte ut hele 1979. Når erfaringene fra 1970-tallet i ettertid synes så negative, må en imidlertid ikke glemme at kravet til inntektspolitikken var større enn før fordi det internasjonale valutasystemet hadde brutt sammen tidlig på 1970-tallet. Norge valgte å knytte seg til et europeisk valutasamarbeid – det såkalte slangesamarbeidet – i et forsøk på å dempe inflasjonssjokkene fra verdensmarkedet. Den effektive styrkingen av kronen bidro i perioder til å holde inflasjonen nede, og Norge hadde faktisk lavere inflasjon enn OECD i denne perioden, men prisen var at den kostnadmessige konkurranseevnen ble kraftig forverret. Dessuten viste det seg ikke så lett å innføre en ny sektor i norsk økonomi – petroleumsvirksomheten – i en tid da verdensøkonomien var i krise med høy inflasjon og liten vekst.

En grunn til at inntektspolitikken i Kleppe-pakkenes ikke lyktes å bidra til stabilisering var at de i praksis kom til å virke ekspansivt på norsk økonomi. Bowitz og Cappelen (2001) viser at man ikke lykkes i å dempe den nominelle kostnadsveksten nevneverdig. Prisreguleringer var gjennomgående lite vellykkete i den forstand at samlet produksjon riktignok økte pga. økt etterspørsel, men den kostnadmessige konkurranseevnen ble dermed svekket. Lønnsreguleringer av den typen man hadde i 1978 og 1979 var mer vellykkete, ved at de bidro til både å bedre kostnadmessig konkurranseevne og å øke produksjonen i konkurranseutsatte næringer. Men slike ordninger kunne jo ikke være ved uten å bryte med prinsippet om fri forhandlingsrett. Selv om den økonomiske veksten var høy og full sysselsetting ble opprettholdt, oppsto det store ubalanser i utenriksøkonomien. Politikken var altså ikke bærekraftig.

TBU spilte en beskjeden rolle i perioden med kombinerte oppgjør. Det var nasjonalbudsjettene som la grunnlaget for partenes oppfatning av rammene for oppgjørene, ikke rapportene fra TBU.

SKATTEBASERT INNTEKTSPOLITIKK

I 1980 var tidligere inntektspolitikk ansett som mislykket. Det sentrale ble nå å bedre industriens konkurranseevne med fokus på sysselsetting og ikke inflasjon. Virkemiddelet var nå skattepolitikk hvor man antok at lettelser i direkte skatter på personer skulle bidra til å dempe lønnskravene. Myndighetene fastla nå sin skattepolitikk og økonomiske politikk under budsjettbehandlingene om høsten, og skulle så la være å blande seg opp i oppgjørene om våren slik man hadde gjort under de kombinerte oppgjørene. Denne endringen i politikken skjedde allerede i 1980, og da Høyre kom til makten etter Stortingsvalget i 1981, ble denne skattebaserte inntektspolitikken videreført.

Det framstår i ettertid som litt pussig at økonomene på denne tiden i så stor grad hadde tro på denne skattepolitikken når hovedkursmodellen for inflasjon i en liten, åpen økonomi tilsa at skattelette i liten grad ville påvirke lønnsoppgjørene. Forsøkene på å dempe lønnsveksten med konsumprissubsidier og barnetrygd i Kleppe-pakkene hadde ikke ført fram og den nye politikken med vekt på lettelser i direkte skatter var egentlig ganske lik.³ Man kunne ha tenkt seg at lønningene i frontfaget ble bestemt både av hovedkursen og forhold knyttet til realdisponibel inntekt, men forskningen omkring norsk lønnsdannelse utover på 1980-tallet understøttet hovedkursmodellen. Den skattebaserte inntektspolitikken ble drevet med stor overbevisning uten klare holdepunkter i empiriske studier. Dessuten var erfaringene fra bruk av slike tiltak i de kombinerte oppgjørene heller ikke hensyntatt. Bowitz og Cappelen (2001) viser at inntektspolitikk ved hjelp av direkte skatteletter, eller om man vil dynamisk skattepolitikk på norsk, ikke lyktes fordi de ledet både til høyere priser og lønninger. Grunnen til dette er at lettelser i personbeskatningen påvirker lønnsveksten i mindre grad enn myndighetene trodde den gangen, og særlig gjaldt dette marginalsatser. Derimot fører lettelsene til en mer ekspansiv finanspolitikk og svakere budsjettbalanse som så bidrar til press i arbeidsmarkedet og høyere lønn.

For TBU vendte arbeidet på begynnelsen 1980-tallet gradvis tilbake til sin opprinnelige form etter nærmest å ha ligget i «dvale» i de kombinerte inntektsoppgjørenes tid. Utvalget ble av regjeringen eksplisitt bedt om å vurdere teknikker for å lage prognoser for prisutviklingen i tilknytning til inntektsoppgjørene, slik man hadde drevet

³ Hvis reallønn etter skatt er viktig i lønnsdannelsen er det ikke klart hvorfor endring i KPI ved subsidier spiller noen vesentlig annen rolle enn endret inntektsskatt så lenge man bruker subsidier som har stor effekt på KPI eller direkte skatt som omfatter brede lønnstakergrupper.

med i TBUs første år. TBU uttalte seg imidlertid ikke om betydningen av skattepolitikken for lønnsoppgjørene. Jeg kan heller ikke huske at Aukrust noen gang uttalte seg kritisk eller undrende til grunnlaget for den skattebaserte inntektspolitikken.

Etter oljeprisfallet vinteren 1986 og regjeringsskrisen som fulgte, ble den økonomiske politikken igjen lagt om. Etter en stor devaluering og økte renter skulle et regime med fast valutakurs igjen etableres. Tidligere års devalueringss-forventninger skulle brytes, og kostnadene ved dette var høyere renter som sammen med en strammere finanspolitikk førte til en kraftig konjunkturedgang fra 1987. Lønnsoppgjøret i 1986 ble en katastrofe for N.A.F. med lockout midt i en høykonjunktur. N.A.F.s medlemsbedrifter raste på ledelsen som måtte trekke seg. I en situasjon hvor det var behov for en koordinert arbeidsgiverside som kunne bidra til å dempe lønnsglidningen i en høykonjunktur, lå den i stedet med brukket rygg. Denne lærdommen ledet til omorganiseringer og NHO ble etablert i 1989.

På sett og vis var man høsten 1986 og våren 1987 i en liknende situasjon som høsten 1978. Vi fikk en ny runde med lønnslover som skulle dempe lønnsveksten. Fordi økonomien i 1988 var i nedgang, var effektene av disse reguleringsene mer varige enn tidligere reguleringer av lønningene ifølge Bowitz og Cappelen (2001). Lønnsreguleringene er imidlertid i sin natur midlertidige i det norske systemet. Problemet var derfor hva man skulle gjøre etter at reguleringsene ble avvirket.

SOLIDARITETSLTERNATIVET

I 1991 nedsatte regjeringen et utvalg som skulle utarbeide en strategi for økt sysselsetting på varig basis. Utvalget besto av representanter fra hele det partipolitiske spekteret, økonomisk ekspertise og representanter for partene i arbeidslivet; dvs. en sammensetning ikke ulik Skånland-utvalget tjue år tidligere. Sysselsettingsutvalgets utredning (NOU 1992:26) ble til midt under den dypeste krisen norsk økonomi hadde opplevd siden 1930-tallet. Arbeidsledigheten hadde steget kraftig siden 1987 og økte videre under bankkrisen før den flatet ut i 1993 på over seks prosent, det høyeste nivået siden andre verdenskrig.

Sysselsettingsutvalget kalte sitt forslag for Solidaritetsalternativet som var en politikkpakke man mente både ville bidra til å nå målet om lavere ledighet og høyere sysselsetting på kort sikt, men som også var bærekraftig på mellomlang sikt slik at man skulle unngå

at politikken måtte reverseres. I så måte kan man si at Solidaritetsalternativet både lærte av "Kleppe-pakker" midt på 1970-tallet, fra erfaringene med skattebasert inntektspolitikk og fra nyere norsk og internasjonal faglitteratur, som Malinvaud (1990), Layard, m.fl. (1992, 2005) og nyere norsk forskning omkring lønnsdannelse som man refererte til i NOU'en.

Hva besto så politikkpakken av? For det første var utvalgets mandat bundet opp til bare å vurdere politikkpakker hvor valutakursen lå fast. Det andre, og kanskje for mange viktigste kjennetegnet ved alternativet, var et opplegg for lønnsdannelse og inntektspolitisk samarbeid hvor den kostnadsmessige konkurranseevnen skulle forbedres. Med fast valutakurs kunne dette bare skje ved at lønnsveksten i Norge ble lavere enn hos handelspartnerne og/eller at produktivitetsveksten ble høyere. På mange måter representerte Solidaritetsalternativet en videreføring og bekreftelse av den norske tradisjonen med koordinert lønnsdannelse. Men det at man fikk en slik bekreftelse, var langt fra opplagt på begynnelsen av 1990-tallet. Internasjonalt gikk man bort fra sentraliserte forhandlingsordninger, de store hovedorganisasjonene tapte posisjoner og det ble økt rivalisering mellom forbund og sektorer, se Katz (1993) og Kahn (1998).

Ifølge Solidaritetsalternativet ville arbeidsmarkeds-, trygde- og utdanningspolitiske tiltak føre til færre uføretrygdete og langtidsledige enn ellers. Økt satsing på utdanning ville dels ha en langsiktig effekt på inntekt og dessuten bidra til lavere arbeidstilbud på kort sikt, men økt tilbud på lang sikt. Tiltakene ble av utvalget sett på som en styrking av arbeidslinja. For å bedre økonomiens virkemåte trakk man inn konkurransepolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og næringspolitikk. Slike tiltak går gjerne under betegnelsen tilbudssidepolitikk. Forskningen om hvordan arbeidsmarkedet fungerer som Sysselsettingsutvalget la stor vekt på, viser at i en økonomi som den norske vil økt konkurranse i produktmarkeder som reduserer markedsrett, kunne bidra til lavere arbeidsledighet på lang sikt, se Layard, m.fl. (1992, 2005). Andre elementer man tok til orde for var tiltak for å begrense overføringsene fra det offentlige og konvertere midler til sysselsettingsfremmende tiltak, altså en omdisponering av budsjettmidler for å øke sysselsettingseffekten av finanspolitikken. Dette var videre knyttet til midlertidige finanspolitiske tiltak for å begrense ledigheten på kort sikt, altså hva man normalt vil betegne som keynesiansk finanspolitikk. Endelig mente utvalget at dersom forslagene ble gjennomført, ville lavere pris- og lønnsvekst bedre budsjettbalansen og utenriksøkonomien

slik at myndighetene dermed fikk større handlingsrom til å stimulere økonomien gjennom en kombinasjon av lavere skatter og økt kjøp av varer og tjenester i offentlig sektor.

Solidaritetsalternativet besto altså av en rekke politikk-elementer som både hadde innslag av tradisjonell motkonjunkturpolitikk og det man gjerne kaller tilbudssidepolitikk. Dette avvek noe i forhold til tidligere politikker som hadde blitt iverksatt i krisetider. Sammenlikner man med motkonjunkturpolitikken og Kleppe-pakkene fra midten av 1970-tallet, er det mellomlangsiktige perspektivet med fokus på budsjettbalanse og utenriksøkonomisk balanse i tillegg til tilbudssideelementene nytt. Solidaritetsalternativet var ikke bare en politikkpakke som på et tidspunkt favnet om store deler av den økonomiske politikken, men også et bredt grep over tid. Politikken måtte være opprettholdbar over tid. Den samlede politikken måtte være koordinert og slik sett var her elementer fra Skånland-utvalget fra 1973.

Under Solidaritetsalternativets første år var TBUs oppgaver langt på vei i tråd med det opprinnelige mandatet utvalget hadde fått på 1960-tallet. Utvalget analyserte utviklingen i norsk og internasjonal økonomi, lagde prognoser for prisutviklingen og redegjorde for inntektsutviklingen. Etter hvert ble det lagt mer og mer vekt på utviklingen i den personlige inntektsfordelingen. Hovedkursmodellen sier som kjent ingenting om dette, og fordeling av lønnsinntekter innad i hver av hovedsektorene i økonomien var egentlig ikke et tema for TBU i utvalgets første år.

Arbeidsledigheten sank betydelig i løpet av 1990-tallet. Konkurransenevneforbedringen ble mindre enn forventet eller planlagt, men den store bedringen i konkurranseevnen som skjedde fra 1987 til 1992, ble grovt sett opprettholdt fram til 2000/2001 til tross for den sterke oppgangen i norsk økonomi. Offentlig budsjettbalanse bedret seg betydelig i perioden trass i visse stimuli som ble gitt i begynnelsen. Utenriksøkonomien bedret seg også. Det var også begynt å komme penger inn på Petroleumsfondets konto fra og med 1996. Veksten i BNP og i fastlandsøkonomien var høy sammenliknet med 1980-tallet. Produktivitetsveksten var også høy, og sammen med stabil valutakurs bidro dette til at inflasjonen i Norge var lav og om lag den samme som i euro-området enda Norge hadde en langt mer gunstig utvikling målt med vekst i BNP og sysselsetting. Men regjeringen hadde en relativt svak posisjon parlamentarisk sett, og da valget i 1997 nærmet seg, var det klare tendenser til at den finanspolitiske disiplinen var svekket. I den oljedrevne høykonjunkturen norsk

økonomi da var kommet inn i, var det særdeles viktig at finanspolitikken ikke ble for ekspansiv. Koordineringen av den samlede politikken ble for svak.

Ved lønnsoppgjøret i 1998 utfordret enkelte grupper hovedkursteorien og verkstedindustrien som frontfag. Lønnsveksten i Norge ble særlig stor i offentlig sektor, som dog hadde blitt hengende etter i lønnsutviklingen i de foregående årene. Det førte til at regjeringen satte ned et hurtigarbeidende utvalg (Arntsen-utvalget, NOU 1999:14) som kom med noe så uvanlig som et normativt anslag på lønnsveksten for 1999. I tillegg ble det første Holden-utvalget satt ned (NOU 2000:21), og Stabel-utvalget skulle utrede behovet for fornyelse av forhandlingssystemet og institusjonene rundt lønnsforhandlingene (NOU 2001:14).

Solidaritetsalternativet bidro til en sammenpressing av lønnsstrukturen. Særlig i offentlig sektor kom store grupper til å henge etter lønnsutviklingen i privat sektor. Det skyldtes at lønnsglidningen ble høyere enn forventet fordi det gikk så bra i norsk økonomi. I offentlig sektor er rammene for de lokale forhandlingene fastsatt allerede ved de sentrale forhandlingene på våren. Høyere lønnsglidning i industrien enn antatt vil ikke bli inkludert i rammen i offentlig sektor, noe som var en ikke-intendert effekt av resentraliseringen av lønnsdannelsen. Holden-utvalgenes utredninger på begynnelsen av 2000-tallet, som anbefalte å videreføre Solidaritetsalternativet, understreket at parallelitet i lønnsutviklingen er viktig for å skape oppslutning om inntektspolitikken blant arbeidstakerne og således en forutsetning for å oppnå den grad av legitimitet, koordinering og disiplin i inntektsdannelsen som Solidaritetsalternativet forutsetter. Det gjorde Kontaktutvalget også i 2003.

Det bygde seg altså opp spenninger i koordineringen i løpet av 1990-tallet som gjorde at institusjonene i inntektspolitikken måtte justeres hvis de fortsatt skulle være relevante. Store organisasjoner ønsket også å være med i de inntektspolitiske institusjonene som Kontaktutvalget og TBU. Endringen kom i 1999 under Bondevik I-regjeringen da flere arbeidsgiverorganisasjoner og hovedsammenslutninger kom med i TBU.

VIDEREFØRINGEN AV DET BREDE GREPET I POLITIKKEN PÅ 2000-TALLET

I mars 2001 innførte regjeringen flytende valutakurs med tilhørende inflasjonsmål og en handlingsregel for finanspolitikken. Dette kunne ha fått betydning for graden av koordinering og oppslutningen om et «bredt grep» i den

økonomiske politikken. Særlig var man opptatt av om innføring av et inflasjonsmål skulle endre koordineringsgraden i lønnsoppgjørene. Hvis store aktører i arbeidsmarkedet tar hensyn til hvordan pengepolitikken innrettes, kan valg av sentralbankpolitikk ha betydning for lønnsdannelsen. Iversen (1998) og Soskice og Iversen (2001) viser at dersom fagforeningene ikke er koordinerte, vil måten pengepolitikken innrettes på, ha realøkonomisk betydning, herunder påvirke arbeidsledigheten. Hvis sentralbanken fører en ikke-akkomoderende pengepolitikk som bare fokuserer på å nå inflasjonsmålet uten å skjele til de realøkonomiske konsekvensene, kan dette ha en disiplinerende effekt på partene i arbeidsmarkedet fordi de da vet at høye lønnskrav vil føre til at sentralbanken setter renta høyt for å motvirke inflasjonseffekten av økt lønn. Holden (2005) viser at dersom fagforeningene koordinerer seg vil gevinsten av inntektspolitikk for fagforeningene være større (i form av lav ledighet) når sentralbanken driver en akkomoderende politikk. Slik sett kan altså et fleksibelt inflasjonsmål og koordinerte fagforeninger være godt forenlige og faktisk understøtte hverandre. Når man vurderer hvordan koordineringen i lønnsdannelsen har utviklet seg i Norge på 2000-tallet, mener jeg det er rimelig å hevde at denne ikke er blitt mindre over tid. Det synes derfor ikke å være en motsetning mellom ambisjonene i dagens pengepolitikk og inntektspolitikk.

Handlingsregelen for finanspolitikken fra 2001 er i utgangspunktet konform med oppgavene som finanspolitikken ble tildelt i Solidaritetsalternativet. Den skal bidra til realøkonomisk stabilisering med en mellomlangsigtig horisont.

AVSLUTNING

Institusjoner knyttet til arbeidsmarkedet og inntektspolitikken har vist seg å ha lang levetid i Norge med omfattende koordinering i lønnsdannelsen. Det har også vært en høyere grad av stabilitet i samarbeidsklimaet i Norge enn i mange andre land. Selv om nye grupper og strukturelle endringer også har påvirket utviklingen i Norge, har dette i mindre grad endret systemet. Innfasingen av petroleumsvirksomheten i økonomi og samfunn og andre store endringer i sammensetningen av næringer og arbeidsstyrken, har blitt integrert i de eksisterende institusjonene. Dette reflekteres også i endringer i sammensetningen av TBU. Norge også hatt et sterkere innslag av statlig medvirkning i inntektsdannelsen. I Norge snakker vi om et trepartssamarbeid, mens dette hverken har vært eller er like aktuelt i alle nordiske land.

Det finnes forsøk på å øke koordineringen i politikken som ikke har vært vellykket, jf. omtalen av 1970-tallet. Lønnsreguleringslovene på slutten av 1970- og 1980-tallet viser at koordineringen ikke bestandig har vært vellykket. I perioder har presset i økonomien har vært så stort at koordineringen i lønnsdannelsen ikke har kunnet stabilisere i ønsket grad jf. omtalen 1990-tallet. Endelig settes dette systemet stadig på prøve gjennom en mer globalisert verden som ikke bare omfatter handel med varer og tjenester, men også produksjonsfaktorer. «Fri flyt» av arbeidskraft innen EØS-området gjør at oppslutning om organisasjonene kan synke for mye til at den koordinerte lønnsdannelsen opprettholdes tross lovreguleringer og allmenngjøringen av tariffavtaler som ble innført i 1994 da Norge ble med i EØS. Når Norge i 2017 synes å ha kommet gjennom et stort oljeprissjokk uten å måtte ty til ekstraordinære tiltak i inntektspolitikken slik man gjorde på slutten av 1980-tallet, er det et tegn på at «modellen» har levert i dårlige tider.

LITTERATUR

- Aukrust, O. (1987). *Konkurransetsatte og skjermede næringer: historien om en idé, i Full sysselsetting og økonomisk?* Festskrift til Eivind Erichsen, TANO, Oslo.
- Bergh, T. (2010). *Avtalt spill. Hovedavtalen LO-NHO 75 år*. LO-Media, Oslo.
- Bjørnson, Ø. (1990). På klassekampens grunn, (1900-1920). *Arbeiderbevegelsens historie i Norge. Bind 2*. Tiden Norsk Forlag, Oslo.
- Bowitz, E. og Å. Cappelen (2001). Modeling income policies: some Norwegian experiences 1973-1993. *Economic Modelling* 18, 349-379.
- Holden, S. (2005). Monetary Regimes and the Co-ordination of Wage Setting. *European Economic Review* 49, 833-843.
- Iversen, T. (1998). Wage Bargaining, Central Bank Independence and the Real Effects of Money, *International Organization* 52, 469-504.
- Kahn, L.M. (1998). Against the wind: Bargaining recentralisation and wage inequality in Norway. *The Economic Journal* 108, 603-645.
- Katz, H.C. (1993). The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and a Comparative Analysis. *Industrial and Labor Relations Review* 47, 3-22.
- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman (2005). *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*. (sec. ed.) OUP, Oxford, UK. Første utgave i 1992.
- Malinvaud, E. (1990). The macroeconomic tradeoffs of price and income policies. *Scandinavian Journal of Economics* 92, 331-343.
- Nergaard, K. (2016). Framvekst og etablering av en offentlig meklingsinstitusjon, s. 11-44 i N. Dalseide (red.), *Fred er dog det beste*. Riksmekleren gjennom hundre år. Pax Forlag, Oslo.

- Nergaard, K. og T.A. Stokke (2007). Har den norske forhandlingsmodellen overlevd? i J. Dølvik m.fl. Hamskiftet, Den norske modellen i endring, Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Negård, R. (2016). Meklingsinstitusjonen sett med arbeidsgiverøyne. s. 192-202 i N. Dalseide (red.), Fred er dog det beste, Rikmekleren gjennom hundre år. Pax Forlag, Oslo.
- OEEC (1961). The Problem of Rising Prices. OEEC, Paris.
- Olstad, F. (2010). Veien fram til Hovedavtalen 1899-1935, s. 37-57 i Bergh (2010).
- Ringstad, V. (2018). Bokomtale av Thomassen og Øksendal (2017) i Samfunnsøkonomen 1/2018.
- Soskice, D. and T. Iversen (2001). The Nonneutrality of Monetary Policy with Large Price and Wage Setters. *The Quarterly Journal of Economics* 116, 265-284.
- Thomassen, E. og L. F. Øksendal (2017). *Modellbyggere. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene 1967-2017*. Pax Forlag, Oslo.

INGEGERD OG ARNE SKAUGS FORSKNINGSFOND

Tidligere direktør i Statistisk sentralbyrå, Arne Skaug, og hans hustru, Ingegerd Skaug, har gitt en testamentarisk gave i form av et forskningsfond tilknyttet Statistisk sentralbyrå. Ifølge statuttene har fondet til formål å fremme økonomisk forskning, fortrinnsvis til studier av forhold og utvikling i Norge eller andre land som deltok i Det europeiske gjenreisningsprogram (1947-52).

Fondsmidler for 2018 kan gis til:

1. Stipend til samfunnsøkonomisk studieformål til yngre forsker, fortrinnsvis en som er i ferd med å avslutte et doktorgradsstudium.
2. Dekning av utgifter ved invitasjon av utenlandske forskere til forskningsvirksomheten i Statistisk sentralbyrå, eventuelt i samarbeid med andre samfunnsøkonomiske forskningsmiljøer.

Søknad om fondsmidler med begrunnelse og budsjett sendes pr. e-post til Skaugfondet@ssb.no eller pr. post til:

Ingegerd og Arne Skaugs forskningsfond
Statistisk sentralbyrå
Forskningsavdelingen
Postboks 8131 Dep
0033 OSLO

Søknadsfrist: **12. mars 2018**

Statutter og nærmere opplysninger fås ved henvendelse til Forskningsavdelingen på adressen: Skaugfondet@ssb.no.
Se også www.ssb.no/forskning